Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 288 Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 550 BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juli 2016

In het overleg over de Wet studievoorschot hoger onderwijs van 20 januari 2015 (Handelingen I 2014/15, nr. 17, item 8) heb ik aan de heer Ganzevoort (GL), lid van de Eerste Kamer, toegezegd dat ik in gesprek zou gaan met de koepelorganisaties, studentorganisaties en andere deskundigen over de behoefte in de praktijk rond het verhelderen en versterken van de rechtspositie van studenten in het bekostigd hoger onderwijs. Ook heb ik toegezegd dat ik zou bekijken of de regelingen rond de rechtspositie van cliënten in de zorgsector leerpunten voor het hoger onderwijs bieden.

Het afgelopen jaar heb ik uitvoering gegeven aan deze toezegging. Ik heb onderzoeksbureau Panteia[1] gevraagd een verkenning te doen naar elementen in de wettelijke basis voor rechtsbescherming in de zorgsector en, aanvullend op het verzoek van de Eerste Kamer de mbo-sector, die de rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs verder kunnen versterken. Daarnaast heb ik op interactieve wijze – via drie brede bijeenkomsten en in meer dan twintig individuele gesprekken met vertegenwoordigers van studenten en hoger onderwijsinstellingen (juridisch medewerkers, studentdecanen, studieadviseurs en studieloopbaanbegeleiders) – verkend hoe de rechtspositie van studenten in de praktijk wordt vormgegeven.

Met de voorliggende brief heb ik de Eerste Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van de gespreksronde en de verkennende studie van Panteia. Ik ga in op hoe deze uitkomsten voor de toekomst richtinggevend kunnen zijn. Ik sta ook specifiek stil bij de context waarbinnen rechtsbescherming in de praktijk vorm krijgt en de gebleken tekortkomingen die al tot een

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-31288-550
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

oplossing zijn gekomen. Ik stuur u deze brief in afschrift, om u op de hoogte te stellen van de inhoud.

Richting en inrichting van het proces

De rechtspositie van studenten betreft de rechten en plichten van een student in het hoger onderwijs. Het interactieve proces met instellingen en studenten had tot doel om tot een nadere invulling te komen van dit brede begrip en zo concrete en breed ervaren aandachtspunten rond de rechtspositie van studenten naar boven te krijgen. Van meet af aan werd breed gedeeld dat het gaat om de individuele rechtspositie van de student en niet over vraagstukken rond governance en medezeggenschap, omdat deze recent aan de orde geweest zijn in het kader van de Wet versterking bestuurskracht[2].

Eén van de belangrijke aangrijpingspunten voor de gesprekken was de knelpuntennotitie van studentorganisatie ISO[3], die eerder ook aan de Eerste Kamer is aangeboden. Bij de voorbereiding van de gespreksronde bleek echter dat deze notitie op punten achterhaald was. Een aantal van de gesignaleerde tekortkomingen was al meegenomen in lopende wetsvoorstellen of had al tot een heldere uitspraak van het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO) geleid, waarbij – meer dan in de knelpuntennotitie – zowel de verantwoordelijkheid van de instelling als van de student in beeld is. Zo werd een zaak van een student die te laat zijn werkstuk inlevert omdat zijn internet niet werkt op de avond voor de deadline – een voorbeeld uit de knelpuntennotitie van ISO – door de rechter afgewezen omdat de student zelf het risico genomen heeft om het zo laat in te leveren. De rechter oordeelde dat een student een eigen verantwoordelijkheid heeft. In verschillende andere gevallen, daarentegen, is de student in het gelijk gesteld. Als voorbeeld noem ik de dubbele norm in het kader van het bindend studieadvies (bsa).

Ik ben begonnen met een brede bijeenkomst met studenten, instellingen en de inspectie van het onderwijs om te inventariseren welke aandachtspunten nog wel om een verdere verkenning vroegen. Studentorganisaties ISO en LSVb hebben deze aandachtspunten gebundeld in een nieuwe, gezamenlijke knelpuntennotitie[4], die de basis vormde voor de gespreksronde. Al snel bleek dat alle betrokken partijen zich wilden richten op specifiek «rechtsbeschermingsprocedures», in plaats van rechtspositie in den brede. Daarom zal ik hierna eerst ingaan op de rechtsbescherming van individuele studenten en vervolgens zal ik nog enkele andere punten benoemen.

Begin juni heb ik het interactieve proces afgesloten met een bijeenkomst waar de rode draad uit alle gesprekken is getoetst bij de partijen met wie ik afgelopen maanden heb gesproken. De bijeenkomst werd opgeluisterd door de inhoudelijke inbreng en aanwezigheid van mr. Ben Olivier, voormalig lid van het CBHO. De grote opkomst en geanimeerde discussies onderstrepen het belang dat zowel studenten als instellingen hechten aan rechtsbescherming en de behoefte aan onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen. De uitkomsten van de bijeenkomst heb ik meegenomen in deze brief.

[2] Kamerstuk 34 251
[3] ISO (2014), «De Student Centraal»
[4] ISO & LSVb (2015), «Knelpuntennotitie ISO en LSVb»

Rechtsbescherming in context

Zoals ik eerder in *«De Waarde(n) van Weten; Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 2015–2025»* heb bepleit – en waarvoor de Eerste Kamer steun heeft uitgesproken – vraagt onze in toenemende mate onvoorspelbare, complexe en geglobaliseerde wereld om onderwijs en onderwijsinstellingen van wereldformaat. Een instelling van wereldformaat krijgt vorm in (academische) leergemeenschappen, waar de kwaliteit van het onderwijs voorop staat, waarin kritische en open discussie en reflectie plaatsvinden en waar een verbetercultuur met zelfcorrigerend vermogen bestaat.

Ik ga in mijn sturing uit van dit zelfcorrigerend vermogen. Dit vraagt wel dat de interne «checks and balances» op orde zijn en dat alle spelbepalers binnen de instelling goed in positie zijn gebracht. Zodat gesprekken over het onderwijs en de kwaliteit daarvan zoveel mogelijk daar plaatsvinden waar ze thuishoren: tussen studenten, docenten en bestuurders – ieder vanuit de eigen rol en betrokkenheid binnen de onderwijsgemeenschap. Zij bieden elkaar tegenspel en komen gezamenlijk tot afgewogen besluitvorming. Een sterke rechtspositie van studenten is hierbij van belang, zodat zij hun rol in de onderwijsgemeenschap goed kunnen oppakken en ook aangesproken kunnen worden op de verantwoordelijkheid die zij als gevolg daarvan dragen. Een cultuur die gericht is op het goede gesprek biedt hen hiertoe de ruimte. In een dergelijke cultuur wordt tegenspraak gewaardeerd en kritische reflectie en het afleggen van verantwoording aan de onderwijsgemeenschap zijn cruciale elementen.

Een goede en transparante cultuur is niet af te dwingen met regelgeving. De overheid kan daarvoor wel de kaders bieden en doet dat ook. Heldere juridische uitgangspunten kunnen ongelijkheid tussen partijen verminderen en kunnen juist ook wrijving voorkomen. De wet stelt de (minimum-)eisen voor de rechtsbescherming. In *bijlage 1* bij deze brief is een toelichting opgenomen op de wijze waarop de interne rechtsbescherming is geregeld in de wet en de uitgangspunten die daarbij zijn gehanteerd.

Het goede onderlinge gesprek haalt vaak koude uit de lucht, maar mocht er daadwerkelijk sprake zijn van een structureel probleem of verbeterpunt dan moeten er procedures bestaan om dit aan te kunnen kaarten. Klachten en geschillen dragen zo bij aan de interne verbetercultuur; het oppakken ervan hoort ook bij een professionele houding binnen de instelling.

Rechtsbescherming in de praktijk

Vanuit bovenstaande context heb ik het afgelopen jaar verkend hoe rechtsbescherming in de dagelijkse praktijk van instellingen vorm krijgt.

<u>Een algemeen positief beeld</u>

Het algemene beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat bij alle hoger onderwijsinstellingen de noodzakelijke elementen van een goede interne rechtsgang aanwezig zijn. Alle instellingen hebben een College van Beroep voor de Examens (CBE)[5], een geschillenadviescommissie en een toegankelijke faciliteit (loket) voor het indienen van een bezwaar, beroep of klacht. Elke (aankomende) student heeft daarmee de formele

[5] Bij het College van beroep voor de examens (CBE) kun je administratief beroep instellen tegen beslissingen die betrekking hebben op beslissingen genomen op grond van artikel 7.61 WHW. Het gaat dan o.a. om beslissingen genomen door examencommissies/examinatoren, over bindend studieadvies, vrijstellingen, colloquium doctum, de toelating Masteropleidingen.

mogelijkheid in bezwaar en beroep te gaan tegen een besluit van de examinator of examencommissie, een klacht in te dienen of een geschil voor te leggen.

Rechtsbescherming versterkt

De afgelopen jaren is al ingezet op het versterken van de rechtsbescherming van de individuele student. Zo is met de Wet versterking besturing (2010) de interne en externe rechtsgang versterkt. Deze procedure is afgeleid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De mogelijkheid om een schadevergoeding toe te kennen aan een student bestond al op grond van het reguliere recht (Burgerlijk Wetboek/Algemene wet bestuursrecht). De Wet versterking kwaliteitswaarborgen (2013) heeft de positie van de student hierin versterkt. In deze wet is geregeld dat in de onderwijs- en examenregeling (OER) ook de feitelijke vormgeving van het onderwijs moet bevatten, zodat studenten nog beter weten waar ze aan toe zijn.

Als er sprake is van het niet nakomen van verplichtingen of het niet voldoen aan gerechtvaardigde verwachtingen waarbij de student aantoonbaar schade heeft geleden kan de student schadevergoeding eisen. Instellingen moeten immers hun verplichtingen nakomen. Schadevergoedingsbedragen lijken de laatste jaren echter steeds hoger te worden. Dit kan een negatieve uitwerking hebben op de idee van de instelling voor hoger onderwijs als onderwijsgemeenschap, waar het goede gesprek op basis van gelijkwaardigheid een groot goed is. Bovendien kan het leiden tot consumentisme en juridisering, hetgeen juist onwenselijk is. Een claimcultuur kan de relatie tussen instelling en student vertroebelen, maar kent ook een financieel aspect: betaling van hoge schadevergoedingen uit de rijksbijdrage betekent dat het geld niet aan het primaire proces kan worden besteed. Ook om deze redenen zie ik voor mij een rol weggelegd in een adequate en voor partijen bevredigende regeling van de rechtsbescherming.

Concrete aandachtspunten

Hoewel het algemene beeld is dat de instellingen de rechtsbescherming in overeenstemming met de wet hebben geregeld, en het systeem als zodanig goed functioneert, komt uit de gesprekken ook een aantal concrete aandachtspunten naar voren: informatievoorziening en begeleiding van studenten. Zelf voeg ik daar nog aan toe: rollen in de rechtsbeschermingsketen. De oplossing wordt daarbij niet gezocht in het wijzigen van het wettelijk kader, maar binnen de instellingen zelf: door ze te adresseren in het goede gesprek tussen bestuurders, docenten en studenten en door het uitwisselen van kennis en goede voorbeelden met andere instellingen. Ik wil graag een bijdrage leveren aan de overdracht van kennis en goede voorbeelden. Daarom zal ik bij elk van de genoemde aandachtspunten een of meerdere instellingen aandragen die een voorbeeld bieden voor andere instellingen om nog eens te kijken naar de eigen inrichting van de rechtsbescherming en deze zo nodig aan te scherpen.

Informatievoorziening

De eerste verantwoordelijkheid voor het beschikbaar stellen van duidelijke en snel vindbare informatie over procedures en deadlines ligt bij de instelling. Informatie die zowel in het Nederlands als – voor de buitenlandse studentpopulatie – in het Engels beschikbaar is.

Daarnaast ligt er een verantwoordelijkheid voor het vinden van de benodigde informatie bij de studenten zelf. De WHW faciliteert hen hierin door instellingen te verplichten een «toegankelijke faciliteit» (loket) in te richten, waar studenten zich tot kunnen wenden met een bezwaar, beroep of klacht en die ervoor zorg draagt dat bezwaar, beroep of klacht bij het juiste orgaan belandt. De LSVb concludeerde recentelijk over de vindbaarheid van de toegankelijke faciliteit op de websites van instellingen: «zolang de student weet waar hij of zij naar op zoek is, is het vinden van informatie over een toegankelijke faciliteit bij ongeveer de helft van de instellingen te vinden. Onderwijsinstellingen lopen op hun website echter niet te koop met het gegeven dat zij zo'n dergelijk loket hebben»[6].

De informatie over de rechtsbeschermingsprocedure is wel op instellingen beschikbaar, zo blijkt uit de gesprekken. Maar instellingen staan voor de vraag hoe zij de informatie goed vindbaar maken, zodat studenten op het goede moment de juiste informatie bereikt. De meeste studenten komen immers nooit in aanraking met de rechtsbeschermingsprocedure. Een aantal instellingen, zoals Tilburg University, lost dit op door te zorgen dat relevante websites via een «google-search» goed vindbaar zijn. Aandachtspunt is dan wel dat de informatie openbaar beschikbaar is – en dus niet alleen via intranet – zodat deze ook voor aankomende studenten toegankelijk is.

Het op maat aanbieden van informatie op een specifiek moment in de opleiding is een interessante oplossing. Bijvoorbeeld als het gaat om de rechten en plichten rond afstuderen. Informatie opnemen in de afstudeerreader over hoe een student moet handelen bij een geschil met de scriptiebegeleider kan ervoor zorgen dat een student niet onnodig «doormoddert» maar het bewustzijn heeft en handelingsvaardig is om tijdig actie te ondernemen.

Informatie wordt over het algemeen digitaal aangeboden. Een aantal instellingen, zoals hogeschool Windesheim, kiest naast de digitale informatie voor een fysiek loket waar de student terecht kan met vragen en voor deskundig advies. Deze vorm van informatievoorziening biedt ruimte voor maatwerk en verwachtingenmanagement richting de student – een behoefte die door de studenten expliciet wordt uitgesproken.

Begeleiding van de student

Sommige studenten hebben behoefte aan meer persoonlijke begeleiding. De mentor of onderwijscoördinator is dan het eerste aanspreekpunt, gevolgd door de studieadviseur/studieloopbaanbegeleider of de studentdecaan. Bij al lopende procedures is bij een aantal instellingen ook de secretaris van het College van Beroep voor de Examens (CBE) beschikbaar voor vragen.

Voor de studenten staat voorop dat de begeleiding die zij krijgen, verschoond is van de zweem van partijdigheid. Zij hebben er begrip voor dat een instelling zich beperkt tot het leveren van advies en doorverwijst naar een partij die de begeleiding wel kan verzorgen. In toenemende mate zoeken zij begeleiding buiten de instelling. Zo worden instellingen steeds vaker door ouders benaderd of neemt een student juridische ondersteuning mee naar een zitting. Instellingen ervaren dit als een verzakelijking van relaties, omdat zij niet langer met de student zelf in gesprek zijn.

[6] LSVb (2016), «Onderzoek naar de toegankelijke faciliteit»

Verschillende instellingen begeleiden studenten voordat een procedure wordt gestart. Bij een kleinere instelling als de Katholieke Pabo Zwolle, bijvoorbeeld, is er sprake van intensieve persoonlijke relaties tussen student en docent/opleidingscoördinator. Geschillen komen snel aan het licht en worden op informele wijze opgepakt. Maar ook bij grotere instellingen, zoals de Rijksuniversiteit Groningen, wordt ingezet op het goede gesprek voordat een beroepschrift, bezwaarschrift of klacht officieel wordt ingediend. Bij deze instelling ziet men, net als bij veel andere instellingen, de afgelopen jaren een toename in het aantal beroepszaken. Zij merken dat sommige procedures achteraf niet nodig waren geweest als er eerder een gesprek tussen student en docent of een andere medewerker van de instelling had plaatsgevonden. «Door eerst na te gaan of er een gesprek heeft plaatsgevonden en hier op aan te sturen weet de Rijksuniversiteit Groningen dergelijke gevallen op te lossen als gemeenschap» (citaat van jurist Rijksuniversiteit Groningen). Tijdens de afsluitende bijeenkomst van begin juni werd het voorstel gedaan om een onafhankelijk persoon als mediator aan het gesprek deel te laten nemen om de zweem van partijdigheid te voorkomen.

Ik steun het goede gesprek, maar wijs erop dat een student in staat moet zijn om het officiële pad te bewandelen. Het moet de student te allen tijde vrij staan om toch een bezwaar en beroep in te stellen of klacht in te dienen. En ook gedurende een lopende procedure is het van belang in te blijven zetten op het goede gesprek. De minnelijke schikking, die volgens de WHW onderdeel is van de interne rechtsgang, is voor instellingen hierbij een goed instrument. Eén van de juristen van de Erasmus Universiteit verwoordt het als volgt: «Het CBE en de examencommissie nemen dit instrument zeer serieus, daar ben ik trots op; het heeft ervoor gezorgd dat 200 van de 250 zaken tot een schikking zijn gekomen.» Ook de terugkoppeling van het verweerschrift van de examencommissie in een CBE-procedure naar de student is van belang. «Soms wil een student alleen de beslissing waar ze vragen over hebben of die niet duidelijk is, uitgelegd krijgen.»

Enkele instellingen hebben de procedure voor de rechtsbescherming zo vorm gegeven dat voorafgaand aan een beroepsprocedure bij het CBE een bezwaarprocedure is ingericht. Hier spelen verschillende overwegingen een rol. Beoogd wordt de procedures niet te juridiseren; een tijdig en helder gesprek met bijvoorbeeld de examencommissie kan in een vroeg stadium helderheid bieden. Tegelijkertijd is het van belang dat er een onafhankelijke, snelle procedure beschikbaar is. De student mag daar niet (onbedoeld) van worden afgehouden. Het CBHO heeft hierover recent enkele uitspraken gedaan. Het college wees er in haar overwegingen op dat de WHW geen grond biedt voor studenten om – voorafgaand aan de beroepsprocedure bij het CBE – een bezwaarprocedure bij de examencommissie te volgen. Ook gaf het college aan dat – omdat er een wettelijk voorgeschreven minnelijke schikking is – een bezwaarprocedure bij de examencommissie geen toegevoegde waarde heeft. Het college wees er verder op dat de extra procedure voor studenten vertragend werkt en mogelijk problemen met termijnen oplevert. Ik wil graag samen bezien of er binnen de wettelijke grenzen een goede vorm gevonden kan worden die bijdraagt aan snelle procedures en het goede onderlinge gesprek – juist omdat voorzien is in een minnelijke schikking.

Rollen en professionalisering

Zoals gezegd, vind ik het belangrijk om ook aandacht te besteden aan de invulling van de verschillende rollen in de interne rechtsbeschermingsketen. De kwaliteit van begeleiding en informatievoorziening staat of valt

met de invulling van deze rollen. Hierover komt het volgende naar voren uit de gesprekken.

Bij de meeste instellingen wordt vanuit de centrale juridische afdelingen ingezet op de professionalisering van examencommissies en – bij sommige instellingen – studentdecanen. Hogescholen als InHolland en Windesheim organiseren meerdere keren per jaar een bijeenkomst waarin juristen, studentdecanen en studieloopbaanbegeleiders samenkomen en ervaringen uitwisselen. De Radboud Universiteit, bijvoorbeeld, biedt professionaliseringscursussen aan voor nieuwe leden van de examencommissies. De landelijke verenigingen ondersteunen deze professionalisering; zo biedt LOS-HBO (de landelijke organisatie voor studentdecanen in de hbo) specifiek voor studentdecanen cursussen aan.

De informatiedeling en samenwerking vanuit de juridische afdelingen met mentoren en studieadviseurs/ loopbaanbegeleiders is bij de meeste instellingen beperkt. De mentor/onderwijscoördinator en studieadviseur/ loopbaanbegeleider zijn voor studenten wel de eerste vraagbaak binnen de eigen opleiding en hebben een belangrijke doorverwijsrol. Het is dan ook van belang dat deze functionaris een goed informeel netwerk binnen de instelling heeft en zich op de hoogte houdt van procedures en ontwikkelingen hierin.

Verder is er variatie tussen en binnen instellingen in de rolopvatting van de studentdecaan. Deze rolopvatting kan, zo blijkt in de praktijk, zelfs per persoon verschillen. Sommige studentdecanen beperken zich tot een adviserende rol richting de student, anderen gaan zo ver dat ze namens de student het woord voeren tijdens een zitting.

Een aantal instellingen ziet klachten en geschillen als signaal over het functioneren van de instelling. Bij Hogeschool Utrecht, bijvoorbeeld, heeft het College van Bestuur jaarlijks een gesprek met de voorzitter van de geschillenadviescommissie. Deze vorm van kritische reflectie op het eigen functioneren is een belangrijk onderdeel van een professionele verbetercultuur.

Reikwijdte WHW en overige aandachtspunten

Door de Eerste Kamer zijn eerder vragen gesteld over de reikwijdte van de WHW: is deze wel op studenten van toepassing? De WHW is van toepassing op studenten, maar de reikwijdtebepaling was te beperkt geformuleerd. Met het wetsvoorstel bescherming namen en graden hoger onderwijs, dat ik recentelijk aan uw Kamer heb aangeboden, komt de huidige reikwijdtebepaling (artikel 1.2) van de WHW te vervallen. Dit heeft als resultaat dat eenduidig uit de wet blijkt dat de WHW niet alleen betrekking heeft op hoger onderwijsinstellingen, maar ook op de rechtspositie van studenten. Studenten konden en kunnen nadrukkelijk rechten ontlenen aan de WHW.

In de startbijeenkomst werden daarnaast nog enkele andere inhoudelijke punten aangedragen, zoals de geldigheidsduur van tentamens. In de toekomst kunnen instellingen de geldigheidsduur van tentamens niet langer inzetten als rendementsmaatregel doordat met de wet Versterking Bestuurskracht, die op 14 juni jl. door de Eerste Kamer is aangenomen, wordt geregeld dat een tentamen nu alleen nog kan vervallen als er sprake is van aantoonbaar verouderde kennis. Verder bestonden er vragen over wie als partij bij het CBHO moet optreden als het gaat om een uitspraak van CBE. Hoewel de examencommissie het definitieve besluit neemt, roept het CBHO het CBE op als partij. Het CBHO roept voortaan standaard ook de examencommissie op als betrokken partij. Daarmee

verschijnen naast de student alle bij de besluitvorming betrokken partijen voor het college.

Resultaten onderzoek Panteia naar zorg- en mbo-sector

Ik heb, zoals al aangegeven, Panteia gevraagd om te verkennen of recente ontwikkelingen rond de wettelijke regelingen van de rechtspositie van respectievelijk cliënten in de zorgsector en studenten in de mbo-sector aangrijpingspunten opleveren om de rechtsbescherming van studenten in het hoger onderwijs verder te verhelderen of versterken. In de zorg is op 1 januari de nieuwe Wet kwaliteit klachten geschillen zorg (Wkkgz) van kracht geworden, waarmee de interne rechtsgang bij zorgaanbieders is herzien en de positie van de cliënten wordt versterkt. Voor de mbo-sector wordt momenteel gewerkt aan een wetsvoorstel waarmee de klachtprocedure binnen mbo-instellingen een wettelijke verankering krijgt[7]. Voor beide sectoren geldt dat in verband met deze wettelijke uitwerking intensief is gesproken over hoe de rechtsbescherming zo kan worden ingericht dat deze voor respectievelijk de cliënt en de mbo-student toegankelijk en transparant is.

Panteia komt met een aantal bevindingen ten aanzien van informatievoorziening voor en ondersteuning van studenten, en kwaliteitszorg binnen de instelling. De onderzoekers stellen dat zowel in het mbo als in de zorg positieve ervaringen zijn opgedaan met de functie van interne ombudsman, als luisterend oor en intermediair tussen instelling en patiënt/student. Deze ombudsman kan de student ondersteunen bij bijvoorbeeld het opstellen van een verweerschrift, maar ook medewerkers van de instelling helpen om het gesprek aan te gaan met de «klager». In beide sectoren heeft de introductie van deze functie geleid tot een afname van het aantal klachten. Verder stellen de onderzoekers vast dat bezwaar- en beroepsprocedures, klachten en geschillen belangrijke input leveren over het functioneren van de instelling en dus kunnen bijdragen aan het verder verbeteren van interne processen en de kwaliteit van het geboden onderwijs. Tenslotte komen de onderzoekers met de suggestie dat koepelorganisaties en studentorganisaties een rol kunnen spelen bij het creëren van meer eenduidigheid in procedures en documenten, met als specifiek voorbeeld het studentstatuut.

Bijgevoegd stuur ik u het volledige onderzoeksrapport toe.

Suggesties richting de toekomst

Op basis van de gevoerde gesprekken en de bevindingen van Panteia kom ik tot een aantal concrete punten voor verder gesprek. Ik ga hieronder kort op deze punten in.

Panteia doet de suggestie om de rol van een interne ombudsman te creëren, die vanuit een onafhankelijke positie ondersteuning biedt aan studenten en medewerkers van de instelling. In de WHW is voorgeschreven dat er een goede klachtenprocedure moet zijn op basis van de Awb. De Awb geeft verschillende mogelijkheden om de klachtprocedure in te richten zodat er waarborgen zijn voor een passende vorm voor de instelling. De interne ombudsman is een van de vormen waarin de behandeling van klachten vorm wordt gegeven. Een aantal hoger onderwijsinstellingen kent al de functie van interne ombudsman, soms belegd bij een klachtenfunctionaris. Ik wil dat instellingen de ruimte

[7] Tweede Kamer, 2015–2016, 34 347: Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs BES met betrekking tot enkele kwaliteitsaspecten in het beroepsonderwijs

houden om zelf te bepalen of zij deze functie van interne ombudsman willen vormgeven, omdat het recht doet aan de verschillen die er bestaan tussen instellingen.

Panteia draagt aan dat het meerwaarde heeft om het leren van klachten en geschillen een structureel onderdeel van de bedrijfsvoering te maken, bijvoorbeeld als onderdeel van het scholingsprogramma voor nieuw personeel. De praktijk laat zien dat een aantal instellingen dit ook al doet. Ik vind dit een goede ontwikkeling. Ik vraag immers van instellingen en studenten dat zij samen een lerende onderwijsgemeenschap worden, waarbij continue ontwikkeling en kritische reflectie centraal staan. Leren van klachten en geschillen hoort hierbij. Hoe dit wordt vormgegeven laat ik aan de instelling en de student samen. Met de koepelorganisaties en studentorganisaties voer ik daarnaast het gesprek over hoe instellingen hierin (waar nodig) gestimuleerd en ondersteund kunnen worden.

Ook vind ik het belangrijk dat blijvend ingezet wordt op een goede samenwerking tussen juristen, studentdecanen en studieadviseurs/studieloopbaanbegeleiders en de onderlinge uitwisseling van (nieuwe) kennis en ervaringen. Zo ontstaat ruimte om van elkaar te leren en te werken aan een verdere professionalisering van deze rollen. Ik roep daarnaast de instellingen op om instellingsbreed na te denken over de rolinvulling van de studentdecaan en studieadviseur/studieloopbaanbegeleider. Dit zorgt voor eenduidigheid en duidelijkheid richting de student.

Informatievoorziening richting studenten blijft een punt van aandacht, Panteia kaart dit ook aan. Een goede stap hierin is de toezegging van de VH en VSNU om – op basis van FAQ's opgesteld door de studentorganisaties ISO en LSVb – bij de aangesloten instellingen aan te dringen op het beter toegankelijk en beschikbaar maken van voor álle studenten relevante informatie. Hiermee dragen zij bij aan eenduidigheid en toegankelijkheid van de informatievoorziening richting studenten. Een ander mooi initiatief, met breed draagvlak onder instellingen en studenten, is om te komen tot een «stroomschema» waarin voor elke procedure de stappen inzichtelijk worden gemaakt die een student moet doorlopen. LSVb heeft mij al toegezegd een dergelijk «stroomschema» te gaan ontwikkelen.

Ten slotte doe ik een oproep aan studenten zelf – de individuele student, maar ook medezeggenschapsraden en opleidingscommissies. Het is de verantwoordelijkheid van de student – als partner binnen de onderwijsgemeenschap – om zelf initiatief te nemen en het gesprek te blijven voeren, hoe moeilijk dat soms ook is. Dit voorkomt misverstanden, biedt ruimte voor toelichting op besluiten, maar voorkomt ook een verzakelijking en juridisering van relaties. Zoals ik al eerder heb opgemerkt hecht ik er veel waarde aan dat wordt voorkomen dat er een sfeer van consumentisme of een claimcultuur ontstaat; deze horen niet thuis in de onderwijsgemeenschap zoals ik die voor ogen heb.

Hoe nu verder

Alle partijen zijn het erover eens dat de rechtsbescherming van studenten goed geborgd moet zijn en dat de huidige wet- en regelgeving hiervoor de nodige waarborgen biedt. Alle partijen zijn het er ook over eens dat instellingen ruimte moeten hebben om op instellingsniveau vorm te geven aan rechtsbescherming.

Dat het in de wet geregeld is, betekent natuurlijk niet dat er nooit iets verkeerd gaat. Waar gehakt wordt, vallen spaanders. Ik wijs er op dat een student in beroep niet altijd in het gelijk wordt gesteld, maar dat dit niet

betekent dat de rechtsbescherming en rechtsgang niet op orde is. Tegelijkertijd heeft ook de instelling een verantwoordelijkheid. Het is van belang dat er goed onderwijs wordt verzorgd en er een goed onderwijsproces is ingericht. Goede rechtsbescherming is daarbij noodzakelijk.

Om die reden is het van belang om oog te blijven houden voor de ontwikkelingen rond de rechtsbescherming van de student. Dit thema blijft voortdurend onderwerp van gesprek; binnen instellingen, tussen instellingen, en vanuit OCW met studentenbonden en de onderwijskoepels. De afgelopen maanden hebben mij laten zien dat het meerwaarde heeft om dit gesprek te stimuleren. Graag lever ik hieraan mijn bijdrage. Daarom stel ik voor om volgend jaar een vervolgbijeenkomst te organiseren, samen met instellingen en studenten, om gezamenlijk vast te stellen hoe de praktijk rond de rechtsbescherming van studenten er dan voorstaat.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

Bijlage 1:

Het wettelijk kader voor de rechtsbescherming van studenten ho

In deze bijlage vindt u een toelichting op hoe de wet zich heeft ontwikkeld om rechtsbescherming op eenduidige wijze te regelen.

De Wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enige andere wetten onder meer in verband met de verbetering van het bestuur bij de instellingen voor hoger onderwijs, de collegegeldsystematiek en de rechtspositie van studenten[8] is grotendeels op 1 september 2010 in werking getreden. Tot dat moment was de bescherming van de positie van de student wel in de WHW geregeld, maar werd tevens geconstateerd dat er zich in de praktijk vaak problemen voordeden. Deze hadden betrekking op vragen over wie de bevoegde instantie is, is de instelling waar de student een opleiding volgt een bijzondere of openbare instelling en of het gaat om een klacht of een geschil en – als sprake is van een geschil – waarop het geschil betrekking heeft. Als daarover duidelijkheid bestond, moest de student bepalen welke instantie bevoegd is en moest hij ten slotte nagaan binnen welke termijn hij zijn probleem aanhangig moest maken. Om daaraan het hoofd te bieden, is met de wet versterking besturing eenduidigheid gecreëerd.

De huidige wettelijke regeling geeft individuele instellingen veel ruimte om binnen de eigen onderwijsgemeenschap procedures in te richten met betrekking tot de wijze waarop de behandeling van klachten en geschillen – afhankelijk van de bestuurlijke organisatie, omvang van de instelling en (samenstelling van) studentenpopulatie. Uitgangspunten die daarbij zijn gehanteerd, zijn:

- De procedure is laagdrempelig en transparant;
- De procedure is zorgvuldig en gericht op praktische oplossingen waarvan bemiddeling en een voorlopige voorziening deel uitmaken;
  - De procedure is zo onafhankelijk mogelijk, belangenverstrengeling moet worden voorkomen.

De WHW regelt dat elke bekostigde instelling voor hoger onderwijs een eenduidige en toegankelijke faciliteit inricht. Deze is bedoeld om (oud) studenten, aankomend studenten en (oud) extraneï in de gelegenheid te stellen klachten en geschillen bij de instelling aanhangig te maken. Ook is in de wettelijke regeling nadrukkelijk de mogelijkheid van de minnelijke schikking genoemd, zowel als het een geschil betreft dat aan de geschillenadviescommissie wordt voorgelegd als een geschil waarbij het College van Beroep voor de Examens bevoegd is. Om eenduidigheid te stimuleren is wel een aantal specifieke regelingen in de WHW opgenomen. Zo is geregeld dat sommige bepalingen van de Awb op alle instellingen van toepassing is, dus ook op de bijzondere instellingen. Het betreft onder andere het horen van partijen, de verslaglegging waar het de geschillenadviescommissie betreft en herroeping van het bestreden besluit door het college van bestuur en het nemen van een nieuw besluit door het college van bestuur. Tenslotte stelt de wet enkele randvoorwaarden aan onder andere de (indienings- en beslis)termijnen, de benoembaarheidsvereisten en de rechtspositie van de leden van de geschillenadviescommissie en het College van Beroep voor de Examens.

De inrichting van een eigen extern rechtsorgaan, het College van Beroep voor het Hoger Onderwijs (CBHO), verzekert eenduidigheid in de externe rechtsgang en verkort beroepsprocedures. In mijn gespreksronde heb ik mij beperkt tot de interne rechtsgang.

---

[8] Kamerstuk 31 821

De instellingsregeling van rechtsbescherming maakt deel uit van het bestuurs- en beheersreglement. Dit brengt tot uitdrukking dat de rechtsbescherming belangrijk is en daarom deel moet uitmaken van de organisatie van de instelling. Voor het bestuurs- en beheersreglement – en daarmee voor deze regeling – geldt instemmingsrecht van het medezeggenschapsorgaan.